

《研究ノート》

流通センターの展望と問題点

伊藤 允 博

I はしがき

わが国における都市開発をめぐる諸問題を考察するに当り、再開発問題がとりあげられた時期が昭和30年代に入ってからであったことに大いに注目しなければならない。この時期においては、都心の商店街を中心に、これら地域の高層化問題のイメージ作りがその骨子をなすものであったように思う。

ところで、過去20年をふりかえって見ると、都市計画の流れは、昭和20年から昭和30年にいたる間は、戦前の水準に追いつこうとした年代であったことは確かな事実であったのである。やがて、昭和26年頃から端を発した日本経済の体質改善により、工業の発展にともなって、工業の立地に制約された都市計画の流れへと移行されざるを得なかったのである。やがて、昭和36年以降、新産業都市開発（臨海工業地帯——石油化学工業と鉄鋼産業との提携）に、いきおい注目の眼が向けられたのである。

このようにして、過去20年という時期は、まさにわれわれ国民の生活を我慢して、務めて国力をやしない、今後のより良き発展を期待しようという考え方からすれば、まことに貴重な時の流れであったのである。思うに、わが国の財源は確かに豊かではないことは何人も認めるであろう。したがって、こちらを立てればあちらが立たないことは百も承知の筈である。この点は致し方ないことである。しかしながら、今までの形においては適当な投資配分であったと思わざるを得ないのであって、むしろ、われわれは昭和30年代において、この都市再開発の問題が大きくとりあげられたならば、より一層効率のよい投資が行なわれたに違いないことを身をもって知るべきであろう。要するに、経済の発展が先行してしまっ、行政面での立ち遅れが今日のような結果を引き起してしまっていることに気付かなければならないのである。

ところで、本稿では、とくに東京が直面する大都市問題のうち、都市再開発と大いに関連性のあると思われる流通センターの概要とその課題について述べたい

と思う。

II 流通センター計画の意義と目的

都市計画学の示唆するところにおいては、「都市計画とは、政治、経済、社会、心理、地理、交通、医学、土木、建築、造園などあらゆる科学技術を駆使して、都市機能の向上を図るもの」となっている。

ところで、大東京の直面している都市問題の中において、都市計画上の問題点の大要は、経済先行型に基づく弊害として表面化しているものとして、各種業務施設の都心地区への無秩序な集中化現象の結果生起するところの自動車交通の渋滞、通勤輸送上の混乱、都市施設の不足、都市環境の悪化、ならびに業務活動の低効率化などが、その主たるものである。

以上の諸問題についての抜本的解決策として、昭和38年3月に発表されたところの大都市再開発問題懇談会の第1次中間報告「東京の再開発に関する基本構想」は、大いに注目すべきものである。

その意図するところを見るならば、第1に、都市問題の悪化進行の防止対策として、広域的な見地から地方都市の育成を図り、東京に集中しつつある諸機能をできる限り排除する。第2に、現存する諸問題の積極的解決策として、都心地区に立地しているところの既存の諸機能のうち、必ずしも都心地区に存立することを要しないものは、他の地域へ計画的に分散移転を促進し、全都的な土地利用計画に基づき、都心地区の再開発、副都心、副々都心の開発、ならびに流通センターの造成などを行なうべきであるとしていることである。

かくして、流通センター構想は、前掲の基本構想の中で述べられているところの、いわゆる一点集中型の都市形態から、多核型の都市形態への推進論の一役をになうものとして打出されたものなのである。

さらに、昭和41年7月「流通業務市街地の整備に関する法律」（以下法律という）が制定され、ここにおいて流通センター構想が法的裏付を得るに至り、具体的に促進されることとなったのである。

これによれば、その目的として、「都心区域に流通業務施設が過度に集中しているため、流通機能の低下及び自動車交通の渋滞をきたしている大都市における流通業務市街地の整備に関し、必要な事項を定めることにより、流通機能の向上及び道路交通の円滑化を図り、もって都市の機能の維持及び増進に寄与する」と述べている。

たしかに、東京の場合を考えるならば、都心地区への各種業務施設の著しい集中化現象がみられ、中でも特に、卸売業、倉庫、トラック・ターミナル、および市場などの流通業務施設の集中が激しいのである（第1表参照）。そしてこれらの流通業務施設の発生交通量は、管理中核業務施設のおおよそ2倍であり、物的流通のためのトラック輸送が約60%を占めていると運輸白書（昭和42年度版）は述べているのである。

しかしながら、このことは都市機能上からみた場合、確かにサービス水準の向上という点から主要な交通発生源であるかもしれないが、これを流通機能の側からみた場合、狭隘な地区に集中立地している大部分の施設にとっては、交通渋滞によって業務活動の能率低下を余儀なくされるので、かえってサービスのコストの増大を招く結果となるのである。以上のような現実的衝撃打開のための方策として、流通センターの整備が必要であるといわれる所以である。

Ⅲ 流通センター計画の基本的方針

ここにおいて、前掲の法律に基づき、昭和41年12月に、「東京都についての流通業務施設の整備に関する基本方針」が、経済企画庁長官、農林大臣、通商産業大臣、運輸大臣、建設大臣の五閣僚の協議によって決

定されたのである。その基本方針はおおよそ次のとおりである。

- (1) 東京都の都心の区域およびその他の区域における流通業務施設の機能および立地に関する基本的事項
 - (イ) 今後新設されるトラック・ターミナル、鉄道の貨物駅および中央卸売市場ならびに倉庫業、卸売業その他の流通業務施設は可能な限り既成市街地の外周の地域で交通的、地理的条件の良好な位置に計画的に立地させるものとする。
 - (ロ) 現在都心地区およびその他の既成市街地に立地している流通業務施設のうち、必ずしもそれらの区域にあることを要しないものは、可能な限り前項の地域へ計画的に移転するよう配慮する。
 - (ハ) 今後新設される流通業務施設のうち、一般消費財（生鮮食料品を除く）中心の中規模卸総合センター等で、既成市街地より移転することが不可能なものは、都市交通に混乱をきたさないよう、交通施設の整備状況を配慮して既成市街地区内の適地に立地させるものとする。
 - (ニ) 現在都心の区域および既成市街地に立地している流通業務施設のうち、外周地域への移転が不可能なものは、施設の合理化及び近代化を促進するものとする。
 - (ホ) 既成市街地の外周の地域に立地する流通業務施設は、可能な限り集約的な立地を図るため流通業務地区を整備するものとする。
- (2) 流通業務地区の位置、規模および機能に関する基本的事項
 - (イ) 流通業務地区は幹線道路、鉄道等の交通施設の利用が容易な場所に設けることとする。

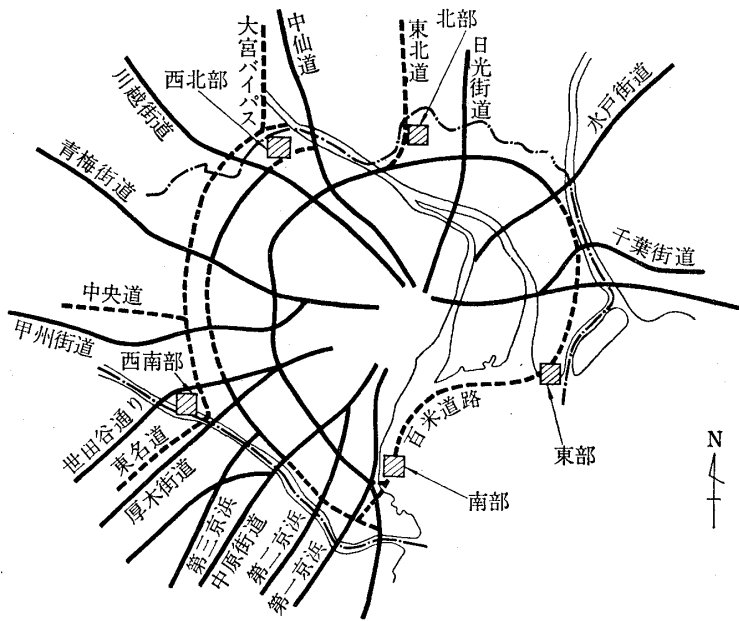
第1表 流通業務施設の都心6区への集中度（昭和41年）

（都心6区とは、千代田区、中央区、港区、台東区、墨田区、江東区をさす）

		都 心 6 区		全 23 区	
		実 数	構 成 比	実 数	構 成 比
卸 売 業	事業所数	28,566件	59.5%	47,999件	100%
道路貨物運送業	従業者数	495,723人	71.6	691,228人	100
	事業所数	1,507	43.9	3,431	100
倉 庫 業	従業者数	39,252	46.8	83,863	100
	事業所数	768	55.5	1,383	100
全 事 業 所	従業者数	12,448	68.7	18,121	100
	事業所数	144,417	31.8	452,945	100
自動車貨物発着量	従業者数	2,098,982	43.8	4,787,575	100
	発着トン数	35,856千トン	43.5	82,500千トン	100

（資料）自動車貨物発着量は『運輸省統計』昭和41年 5月分+10月分。
 その他は東京都『事業所統計報告書』昭和41年7月1日現在。

第1図 東京都の計画している流通センターの位置



(ロ) 当面整備する流通業務地区の数は、原則として、南部、西南部、西北部、北部および東部のおおむね5カ所とし、今後さらに長期的見通しにより必要な流通業務施設を配慮するものとする（第1図参照）。

(ハ) 流通業務施設の規模は、1カ所おおむね100haを標準とする。

(ニ) 流通業務地区は、東京都と他の地域の地域間流動物資の集散基地としての機能をもつとともに、東京都およびその周辺地域のための集配、保管および取引の機能ならびにこれらに関連する加工基地の機能をもつものとする。

(三) 流通業務地区内の流通業務施設の種類、規模および機能に関する基本的事項

(イ) 南部の流通業務地区については、トラック・ターミナル、中央卸売市場、倉庫、卸総合センターならびにその他の卸売業または道路運送貨物業等の事務所または店舗、荷さばき場および関連加工工場等を設けるものとする。

(ロ) 西北部の流通業務地区については、トラック・ターミナル、中央卸売市場、倉庫、コンテナ・デポ、卸総合センター、木材販売センターならびにその他の卸売業および道路貨物運送事業の事務所または店舗、荷さばき場および関連加工工場等を設けるものとする。

(ハ) 西南部、北部、東部の各方面の流通業務地区については、トラック・ターミナル、鉄道の貨物駅

またはコンテナ・デポ、倉庫、荷さばき場および卸売業、道路、貨物運送事業または貨物運送取扱業の事務所または店舗等を設ける他、必要に応じ、中央卸売市場、卸総合センター、卸商業団地、木材販売センターおよび関連加工工場等を設けるものとする。

IV 流通センター促進のための法的措置

(1) 流通業務市街地の整備に関する法律に定められている規定の中で、流通センター促進のために、次の点が考慮されている。

(イ) 流通業務団地造成事業を地方公共団体または日本住宅公団が施行すること。

(ロ) 流通業務団地造成事業には、土地収用法が適用されること。

ところで、大都市において、法律に基づく流通センター構想を促進かつ実現させるためには、様々の困難が予想されるのであるが、中でも特に流通センターのための用地取得の問題は重要である。すなわち、現在の大都市周辺の地価の高騰は著しいものがあり、用地の取得難を招き、その結果として用地取得には莫大な費用が必要となる。しかも、現今の大都市周辺のスプロール化現象は非常に活発にあらわれており、時間の経過とともに、地価の値上り利益が土地所有者に一方的に帰属し、その結果土地の買いあさり、売り惜しみを助けていることなどから、ますます用地の確保が困難となる。以上の困難性を取り除くためには、さきに成立した都市計画法に基づく土地利用計画の適用によって、これをもとに公的機関が公共用地を大量に先行取得できる体制をつくるべきであり、土地について公共優先の原則を確立すべきである。以上のような要件に鑑み、流通センター促進のための核としての流通業務団地の造成事業を、地方公共団体または日本住宅公団に付与したことは当然であり、しかも流通センター構想の重要性から、これらに土地収用権を与えたものとみるべきである。

(2) 日本自動車ターミナル株式会社の設立

ところで、東京におけるトラック・ターミナルの推移をみるならば、第2表が示すとおりであり、一般ターミナルは昭和36年末から昭和41年末まで、まったく増減がみられないにもかかわらず、専用ターミナルは、個所数で36%増、バース数で61%増となっている。し

第2表 東京都トラック・ターミナル年次別推移

	専 用		一 般	
	個所数	バース数	個所数	バース数
昭和36年末	90	552	21	53
37	96	622	21	53
38	105	717	21	53
39	115	756	21	53
40	118	785	21	53
41	122	887	21	53

注) 大都市貨物輸送施設整備に関する調査(運輸省)。

かも、41年度バース数の割合は専用94%、一般6%であり、一般ターミナルが非常に少ないことがうかがえるのである。

以上のような事情の下において、昭和40年5月、日本自動車ターミナル株式会社が制定され、これに基づき、特殊法人日本自動車ターミナル株式会社が、昭和40年7月に設立されたのである。

特殊法人日本自動車ターミナル株式会社が設立されるための前提となったのは、昭和41年7月に制定された「流通業務市街地の整備に関する法律」であって、東京都についての流通業務施設の整備充実を図るためには、特殊の機関を設立する必要があるとしたのに端を発しているのである。かくして特殊法人を設立することとなり、しかもそれは公共的性格を帯び、政府ならびに地方公共団体からの財政的援助(政府、地方公共団体、民間の3者がそれぞれ3分の1ずつの同額出資の形をとる)が行なわれ、事業の運営については、法律に基づく流通センター内に、トラック・ターミナルを建設し、これの運営管理をかなり自由に行なえるようなものでなければならないとしたのである。

周知のごとくトラック・ターミナルは、路線トラックが取り扱うところの路線貨物の集荷、配送、荷役、包装、ならびに保管などを行なう輸送基地であって、これが流通センターに立地した場合は、その他の流通業務施設の中核ともなるべき性質のものであるので、先行的に整備充実された場合は、流通センター構想を推し進めるのに、非常に大きな効果を発揮するであろう。

さらにまた、日本自動車ターミナル株式会社が特殊法人として設立されたもう一つの意図は、現在の路線トラック事業の能率低下によるサービスのコストの増大傾向と、この問題の解決の困難性にあるものと思われるのである。

すなわち、現在各路線業者の専用トラック・ターミ

ナルは、工場、倉庫、ならびに卸売業など主として荷主との関連において、江東、墨田、中央、千代田、品川などの都心地区に集中する傾向を示しており、したがって、都心地区の交通難によって、業務能率の低下によるサービスのコストの増大を招いているのが現状である。他方、サービスの水準の向上による経済活動の拡大化にともなう路線トラック貨物の需要増大と、高速道路網の建設による車輛の大型化などの必然性があるにもかかわらず、これに対応する施設の近代化、合理化、ならびに拡大化を都心地区に求めることは到底困難であるので、周辺地域のとくに交通の便利な場所にこれを要請しなければならないのである。しかしながら、このような要請があるにもかかわらず、新規に公共トラック・ターミナルを建設しようとする場合、次のようないくつかの問題が指摘されるのである。

すなわち、第1は、大都市の適地に大規模な用地を必要とすること。第2は、莫大な用地費、建設費を必要とすること。第3は、将来の計画を考慮するため先行投資となること。第4は、公共料金として運賃をおさえられること。

以上のような理由からするならば、事業の収益性が著しく低くなるのは当然のことであって、利潤の追及にかなり深い関連をもつところの民間出資のみによる事業の運営は、到底無理であり、ほとんど期待できないものと見るべきは当然のことであろう。したがって、この種のトラック・ターミナルは、その公共性、緊急性、かつ低収益性などの事情を勘案するならば、特殊法人として設立されるべきは勿論であり、日本自動車ターミナル株式会社が、特殊法人として設立されたことは、まことに当を得ているものと信ずる。

それはさておき、現在東京都において、事業が実施されている南部(京浜2区)、西北部(板橋地区)の2カ所の流通センターのうち、紙面の関係上、間もなく完成し、いよいよこの6月に供用開始を待つばかりの体勢にあるトラック・ターミナルを容する南部流通業務地区に焦点をしばり、少しくふれてみたいと思う。

V 東京都における流通センター計画とその現況

東京都において、現在事業が実施されている南部流通センター(京浜2区流通センター)は、大田区平和島の京浜2区埋立地の一部であって、東京都港湾局が埋立事業計画に基づき事業を行なっている場所である。埋立工事そのものは、昭和41年度で完了しており、現

在、区画街路、上下水道などの公共施設工事が行なわれているとのことであって、昭和43年度中には完成する見込みである。

ところで、この京浜2区の立地条件をみるに、都市計画街路放射18号線と環状7号線のインターチェンジとが交わるところに位置しており、その上放射18号線の中央に首都高速1号線が走り、地区内への出入はランプウェイによって、自由にできるとのことである。また、地区内をモノレール（浜松町一羽田間）が南北に縦断しており、近くには放射19号線（第1京浜国道）が、放射18号線と併行しているのである。さらに、将来計画としては、新しく提案されている最外郭環状道路線（東京湾岸100m道路）の建設、外環状線と接続する予定となる東京湾岸鉄道の創設ならびに内外航行船舶の運航を円滑ならしめるための航路の整備充実など、具体的な計画が取り上げられており、これらの諸計画が名実ともに完成された場合には、交通の要衝となるべき地区であることは異論のないところである。とくに、隣接する大井埠頭には、京浜外貿埠頭公団による海上コンテナ基地の建設、築地中央卸売市場をさらに大型化した中央卸売市場の整備充実、国鉄貨物ヤードの建設が予定されているなど、この地区は物的流通のための基地としても申し分のない絶好の要衝地区である。

したがって、東京都においては、法律成立以前より同地区を流通センターとして開発する方針で臨んできたようである。その基本的開発方法としては、その立地条件の良さと、広大な空地を思う存分に生かすため、同地区をできる限り都市計画的に、合理的に、高度に開発する方針をとり、公共トラック・ターミナル、大規模卸総合センター、大規模倉庫施設などを中心に整

備充実する計画がたてられたのである。このため、トラック・ターミナルの建設は、前述の日本自動車ターミナル株式会社（大橋実次社長）に委せられたのである。かくして、同社が昨年から大田区大森海岸埋立地に建設していたところの京浜2区トラック・ターミナルが、いよいよ昭和43年6月に一部供用開始の運びとなったのである。公共ターミナルとしては、すでに東大阪にターミナルが生まれてはいるが、京浜2区は、敷地23万平方メートルで、プラットホーム面積3万平方メートルとケタはずれに大きいことに注目すべきである。今回供用開始になるといわれているのは、プラットホーム390バース、操車場、駐車場などの付帯設備である。このほかに、卸総合センターは、このために組織されたところの株式会社東京流通センターに、普通倉庫と冷蔵倉庫は、やはりこのために各倉庫業者の出資により設立されたところの東京団地倉庫建物株式会社ならびに東京団地冷蔵建物株式会社がそれぞれ事業の実施運営にあたることになったとのことである。

また、法律に基づく流通業務地区および流通業務団地の決定は、昭和43年2月12日の東京都市計画地方審議会において議定されたのである。これがため、卸総合センター、倉庫団地の割地が決定し、都港湾局からの分譲が行なわれ、事業が実施される見込となったのである。なお、大体的ではあるが、南部流通センター（京浜2区流通センター）の計画の概要および事業執行の状況は第3表のとおりである。

VI 流通センター計画についての問題点

現在のところ、前述の流通センター計画は、ようやくこれが実施に移されつつある段階であって、流通セ

第3表 南部流通センター（京浜2区流通センター）計画概要

	計画面積 (ha)	事業主体	事業費 (億円)	事業年度	備 考
トラック・ターミナル	22.4	日本自動車ターミナル(株)	98	41～44	昭和41年10月都市計画決定 昭和43年6月一部供用開始
卸売センター	12.8	(株)東京流通センター	268	43～47	昭和43年2月都市計画決定
倉 庫	15.3	東京団地倉庫建物(株) 東京団地冷蔵建物(株)	36 30	43～46	同 上
流通業務団地	62.9				昭和43年2月東京都市計画審議会議定
流通業務地区	71.9				同 上

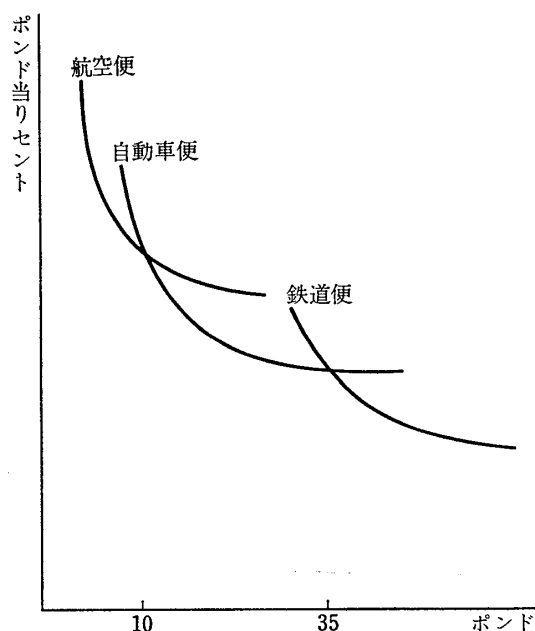
注) 昭和43年4月現在。

ンターそのものの今後の活動については未知数であるのが実情であるといえよう。しかしながら、現時点においては、同流通センターの計画は、理論的には非常に望ましい点が多々あるのであるが、これが実現したのち、果して機能的に活動しうるか否かが、識者の間で種々論議的となっているようである。この議論はさておき、現在進捗しつつある流通センター計画に関する問題点について述べてみようと思う。

まず最初に指摘しなければならない問題は、前述の東京都の計画している5カ所の流通センターのそれぞれは、残念ながら鉄道などあまり考慮に入れていないようであって、もっぱら将来の高速道路との関係によってその位置づけがなされていることである。

しかしながら、今後予想されるところの経済活動の拡大化にともなう輸送貨物単位の大形化は避けられないのは当然であると思われるので、鉄道をもう少し活用する必要がある。これに関連性をもつものとして、フィリップ・コトラー教授の分析¹⁾は大いに参考になろう。彼は第2図によって、輸送様式が異なることにより、いかにコストが変るかを比較しているのである。すなわち、「もし企業が、輸送重量平均10ポンド以下の注文を東部から受ける傾向があるとするなら、企業

第2図 平均重量および輸送タイプの関数としての輸送費



注) Philip Kotler, *Marketing Management*, 1967, p. 426, 図 17-3 を引用。

1) Philip Kotler, *Marketing Management*, 1967, chapter 17, *Physical Distribution Decisions*, pp. 425-26. 参照。

は航空便を利用することにより、費用を最少化できたであろう。もしも東部の注文が平均10ポンドから35ポンドの間であるなら、自動車便が他のものよりも選好されることになるであろう。そして、もしも平均注文単位が35ポンド以上であれば、鉄道便が輸送費を最少にするであろう。」と述べているように、平均輸送単位が大きくなるにつれて、輸送分野における鉄道の役割は、コストの点で、貢献するところが大きいのである。したがって、今後様々な単位の貨物が流動するであろうことを念頭に置いて、少なくとも、最外郭環状道路と環状鉄道はもう少し密接な連絡が保たれる必要があろう。したがって、今後の問題として、最外郭環状道路は、鉄道、海運との輸送分野を明確に予定し、それらの接続点に前述のごとき最新式設備の流通センターを合理的に立地して、同センターに集散する物資についての輸送コストを低下できるものでなければ無意味である。

次に、前にも述べたごとく、流通センターは公共的性格を強く帯びている関係上、政府の助成措置が強く叫ばれる所以でもある。現在のところ、流通センターの中で、トラック・ターミナルに対してはある程度の出資をなしているが、卸売センター、倉庫施設を担当する者に対しては、単に開発銀行からの融資の制度がとられているにすぎない。これとて、そう安い金利（年8分2厘）ではないといえよう。もっと特別金利制度を政府自体が本腰をいれて考えるべきである。さらに、流通センターを利用するもののうち、とくに中小企業関係者に対しては、政府関係金融機関において十分な考慮の下に、利用することに要する資金の融資については大いに弾力性をもたせるとともに、租税の減免措置をはかるなど務めて同センター利用のための積極的な助成方策がなされてしかるべきであろう。

Ⅶ む す び

以上概括的に、流通センターの展望とその問題点について述べてきたのであるが、流通センターそのものは、物的流通分野においても、また都市問題の分野においても、その果す役割は非常に大きなものがあるにもかかわらず、同センターの立地ならびに整備充実にあたっては、なおかなりの問題が残されていることは否定できない。とくに、流通革新による物資流通の大形化と多様化の時期に直面しつつある今日にもかかわらず、流通センターに対する関心は一部の者であって比較的一般になじみが薄い面がなきにしもあらずの感

が強いようである。その理由は、同センターがむしろ国の行政上の観点から計画実施されようとしている感が強いためであって、物的流通に関する企業の意思決定をあまりにも無視した点にあるような気がするのである。企業自体としても、コトラー教授のいう「物的流通システムは、伸縮性を確保するため、たとえ現在のコストがやや高くつかざるをえないとしても、現在の最大経済性よりも、むしろ将来の最大伸縮性を考慮して設計されなければならない。物的流通システムは、企業の将来の製品およびマーケティング戦略を考慮して計画されるべきなのである。さらに、物的流通シス

テムは、環境の発展、とくに情報通信、交通、オートメーションの各技術的分野における発展を考慮して計画されるべきである。²⁾」を自覚するならば、技術革新が、たえず物的流通の様相を変えていくであろうことに気付かなければならない。このような意味合いからするならば、同センターの建設ならびに活用にあたっては、むしろ民間の方が積極的であらねばならない筈であって、むしろそうなるであろうことを期待するものであるが、国および民間がお互いに協力し合い、同化していく方向で進めるべきであることが望ましい姿であるのはいうまでもないことである。

2) 前掲書, p. 432参照.